EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE
(2013. július 26).
az új integrált magyar felügyeleti keretrendszerről
(CON/2013/56)

Bevezetés és jogalap

2013. június 7-én az Európai Központi Bank („EKB”) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól (a továbbiakban: a konzultáló hatóság) arra, hogy alkosson véleményt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény[1] helyébe lépő törvényjavaslatról (a továbbiakban: a törvényjavaslat).

2013. június 28-án a konzultáló hatóság a törvényjavaslatnak a Parlamenti eljárás során benyújtott további érdemi módosításáról (a továbbiakban: a törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslat), valamint a magyar Alaptörvénynek a Magyar Nemzeti Bank („MNB”) Alaptörvényben meghatározott szerepét a pénzügyi felügyeletnek a törvényjavaslat által megteremtendő új intézményi felépítésére tekintettel kiszélesítő módosításáról értesítette az EKB-t.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat[2] 2. cikke (1) bekezdésének harmadik és hatodik francia bekezdésein alapul, mivel a törvényjavaslat az MNB-re, valamint a pénzintézetekre vonatkozó, a pénzintézetek és pénzpiacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

1.1. A törvényjavaslat a magyar pénzpiac integrált felügyeletére vonatkozó jogi keretrendszer megteremtése által megváltoztatja az MNB hatáskörét és intézményi felépítését. Jelenleg a magyar Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete („PSZÁF”) felügyeli a hitelintézeteket, a tőkepiacokat, a biztosítási piacot és a pénzügyi alapokat.

1.2. A törvényjavaslathoz csatolt indoklás szerint (a továbbiakban: az indoklás) az új rendelkezések várhatóan erősíteni fogják a magyarországi makroprudenciális kertrendszert, elő fogják mozdítani a makro- és mikroprudenciális keretrendszer koordinációját, valamint jelentősen hozzá fognak járulni a pénzügyi stabilitás biztosításához.

---

1 2011. évi CCVIII. törvény.

2 HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

1.3. A törvényjavaslat értelmében a PSZÁF megszűnik, és annak feladat- és felelősségi köre 2013. október 1-én az MNB részére kerül átadásra. A jövőben a pénzügyi piacok felügyelete is az MNB felelősségi körébe fog tartozni. Ezen túlmenően a törvényjavaslat értelmében az MNB-t bízzák meg a fogyasztóvédelemmel, valamint a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatások nyújtói, illetve a pénzpiacokon résztvevő jogalanyok közötti, jelenleg a PSZÁF által működtetett alternatív vitarendezési eljárás lefolytatásával.

1.4. A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslat értelmében a PSZÁF valamennyi joga és kötelezettsége tekintetében az MNB lesz az általános jogutód.

1.5. A törvényjavaslat az MNB-t jelöli ki a makroprudenciális politikáért és mikroprudenciális felügyeletért felelős jogalanyként. A törvényjavaslat értelmében az alábbiak lesznek az MNB részére rendelkezésre álló új makroprudenciális eszközök: a) a túlzott hitelkiáramlás megelőzése és kezelése a hitelfedezeti és a hitel/jövedelem követelményekre (a magánszemélyekkel kötött kölcsönszerződések esetén), valamint a lakó- és kereskedelmi ingatlanfinanszírozási hitelekkel kapcsolatos kockázati súlyokra vonatkozó szabályok meghatározása által; b) az anticiklikus tőkepuffer szabályozása; c) a rendszerszintű kockázatok megelőzése és kezelése az eszközök és források futamidőszerkezete közötti eltérések korlátozására, az eszközök és források futamidőszerkezete közötti deviza-eltérések korlátozására, valamint a rövidtávú likviditási követelményekre vonatkozó szabályok meghatározása által; d) rendszerkockázati tőkepuffer meghatározása a rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények csődvalószínűségének csökkentése érdekében.

1.6. 2013. október 1-ét követően az MNB kizárólagos hatáskörébe tartozik majd a pénzügyi piacok prudenciális felügyeletével kapcsolatos hatósági döntések meghozatala.

1.7. A törvényjavaslat alapján továbbá az MNB lesz a magyarországi szanálási hatóság azt követően, hogy a nemzeti szanálási rendszer elfogadásra kerül. Mint ahogy az az indoklásban megjegyzésre került, a magyar szanálási keretrendszer jelenleg is kialakítás alatt áll, és a kormányzat biztosítani kívánja, hogy a keretrendszer megfelelő elkülönülést tesz lehetővé az MNB felügyeleti teendői, és az előre látható szanálási feladatai között.

1.8. Mint ahogy az a konzultáló hatóság és az MNB által is elismerésre került, jelentős szervezeti átalakításra lesz szükség ezen új feladatoknak az MNB részére történő átadása érdekében. Míg a Monetáris Tanács marad az MNB fő döntéshozó testülete, amely egyrészt felelős annak a Központi Bankok Európai Rendszerében („KBER") betöltött tagságából eredő feladatokhoz kapcsolódó stratégiai döntéseinek a meghozataláért, de ezen túlmenően a felügyeleti és makroprudenciális feladatokért is, a törvényjavaslat létrehoz egy működésileg elkülönült döntéshozatali rendszert az MNB egy új testülete, a Pénzügyi Stabilitási Tanács létrehozatala által. Ez a testület lesz felelős a Monetáris Tanácsnak a felügyeleti és makroprudenciális feladatokhoz kapcsolódó stratégiai döntései végrehajtásáért, valamint az ezekhez a feladatokhoz kapcsolódó operatív döntéshozatalért. Az MNB működésének irányításáért felelős döntéshozó testület továbbra is az Igazgatóság marad.

1.9. Magyarország az Európai Rendszerkockázati Testületnek a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról szóló, 2011. december 22-i ERKT/2011/3[3] ajánlásnak a törvényjavaslat elfogadása által kíván megfelelni, habár annak tényleges végrehajtására jóval az Európai Rendszerkockázati Testület („ERKT") által előírt 2013. június 30-i jelentéstételi határidőt követően kerül sor.

2. Általános észrevételek

A Szerződés 127. cikkének (5) bekezdésével összefüggésben az EKB számos alkalommal üdvözölte a tagállamokban létrehozott olyan intézményi keretrendszereket, amelyek felismerik a központi bankoknak a pénzügyi intézmények biztonságának és megbízhatóságának, valamint a pénzügyi rendszer egésze stabilitásának az előmozdításában betöltött alapvető szerepét. Minderre tekintettel az EKB üdvözli a PSZÁF-nak az MNB-be történő integrálását, mivel ez az integrált intézményi felépítés fokozni fogja az MNB-nek a pénzügyi stabilitás megóvásához, és a rendszerszintű kockázatok megelőzéséhez, illetve kezeléséhez történő hozzájárulását. A Magyarországéhoz hasonló viszonylag kis pénzügyi piaccal rendelkező tagállamok esetében erős érvek szólnak a felügyeleti és makroprudenciális feladatoknak egyetlen hatóságnál történő koncentrálása mellett[4].

Az EKB úgy véli, hogy az MNB-nek a felügyeleti feladatokkal történő megbízása összeegyeztethető annak a KBER-el kapcsolatos feladataival. Továbbmenve, tekintettel a magyar bankszektornak az euroövezet bankszektorával kapcsolatos strukturális összefonódottságára, az EKB arra ösztönzi a magyar jogalkotót, hogy a tervezett bankunió vonatkozásában közelről kísérje figyelemmel az Európai Unós jogalkotási fejleményeket.

Ugyanakkor az EKB megjegyzi, hogy új feladatoknak egy nemzeti központi bank („NKB") által történő felvállalása általánosságban nem járhat az NKB-nak a KBER keretrendszerén belüli, valamint az MNB meglévő feladatai független végrehajtásának sérelmével[5]. Ennek megfelelően a makroprudenciális feladatok MNB által történő ellátása nem lehet hatással: a) az MNB funkcionális és pénzügyi függetlenségére; illetve b) a KBER-nek a Szerződésen valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányában (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) meghatározott feladatainak ellátására[6]. Ezt megfelelően figyelembe kell venni a PSZÁF-nak az MNB-be történő integrációjára vonatkozó rendelkezések meghatározása során.

Az EKB szintén megjegyzi, hogy a törvényjavaslat 4. szakaszának (12) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy az új feladatok az MNB kizárólagos hatáskörében állnak. Ennek ellent mondanak a 4. szakasz (8) és (9) bekezdésében foglaltak, amelyek az EKB meglátása szerint a feladatoknak kizárólagosan az MNB-re történő ruházása érdekében kerültek megfogalmazásra.

---

3 HL C 41., 2012.2.14., 1. o.

4 Lásd még a CON/2005/39. vélemény 4. bekezdését. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

5 A CON/2003/19 vélemény.

6 Lásd a CON/2013/30 vélemény 2.3. bekezdését.

3. Különös észrevételek

3.1. Az új felelősségi köröknek az MNB-nek történő átadása, valamint az MNB irányítási szerkezete

3.1.1. *Az MNB-re vonatkozó jogi keretrendszer gyakori módosulása; a Szerződésekben foglaltakkal való összeegyeztethetetlenség*

Az MNB-ről szóló törvényt az elmúlt években gyakorta megváltoztatták. A jelenleg hatályos MNB törvény 2012. január 1-én lépett hatályba, és azt már számos alkalommal módosították. Továbbmenve, a törvényjavaslat 2010. óta az MNB-ről szóló törvény második ilyen átdolgozása lesz. Az MNB törvény gyakori módosítása, amelyeket az EKB már korábbi véleményeiben[7] és Konvergenciajelentéseiben[8] is kritizált, instabillá teszik az MNB működését. A központi banki függetlenség vonatkozásában a központi bank működéséhez a szilárd jogi keret alapvetően szükséges.

A magyar jogalkotó úgy döntött, hogy az új feladataira tekintettel az MNB jogi keretrendszerében bekövetkező változások bevezetésére egy, az annak jogállását szabályzó új törvény elfogadásával kerítenek sort. Az EKB a korábbi véleményeiben[9] és Konvergenciajelentésében számos, fennmaradó kérdést kifejtett, amelyek orvoslására a jelenlegi jogalkotási eljárás folyamán szükséges sort keríteni. Az MNB-re vonatkozó törvénynek összeegyeztethetőnek kell lennie a Szerződésekben foglaltakkal, továbbá annak erősítenie kell az MNB intézményi keretrendszerét.

Továbbra is irányadók az EKB-nak különösképpen a CON/2012/49 vélemény 3.2., 3.3., és 4. bekezdéseiben kifejtett meglátásai a Monetáris Tanács tagjainak kinevezésével kapcsolatos további fékek és egyensúlyok, a Monetáris Tanács tagjainak felmentésével kapcsolatos szabályok - ideértve az elnököt és az alelnököket -, valamint az MNB elnöke és alelnökei által letett eskü szövegének vonatkozásában.

Továbbmenve, az EKB 2012. májusi Konvergenciajelentése[10] a monetáris finanszírozás tilalmával kapcsolatos, valamint az MNB-nek az eurorendszerbe történő teljes jogi integrációjára vonatkozó további biztosítékoknak az MNB-ről szóló törvénybe[11] (a törvényjavaslat 35. szakaszának (1) bekezdése, valamint 36. szakasza) történő bevezetését javasolta.

Az NKB-knak az eurorendszerbe történő jogi integrációja megköveteli azt, hogy a nemzeti jogot akként kell módosítani, hogy az lehetővé tegye az eurorendszerrel kapcsolatos feladatok ellátását, valamint az EKB határozatainak való megfelelést azt követően, hogy a tagállam bevezette az eurót. Az EKB 2012. évi Konvergenciajelentése számos olyan magyar jogszabályi rendelkezést azonosít, amelyek összeegyeztethetetlenek a Szerződés követelményeivel, különösen az MNB-ről szóló

7 Lásd például a CON/2007/14, CON2008/83, CON/2010/91, CON/2011/104, CON/2012/43 véleményt.

8 Lásd a 2010. évi Konvergenciajelentés 6.6. fejezetét, valamint a 2012. évi Konvergenciajelentés 6.5. fejezetét.

9 Lásd a CON/2011/104, a CON/2011/106, CON/2012/43 és CON/2012/49 véleményt.

10 Lásd a 243-248. oldalakat.

11 Lásd az MNB törvény 12. szakaszának (4) bekezdését, amelyet a törvényjavaslatban az EKB 2012. évi Konvergenciajelentésben foglaltak figyelembe vétele nélkül változtattak meg.

törvénynek a gazdaságpolitikai célkitűzésekre, a monetáris politikára, a statisztikai adatgyűjtésre, a hivatalos devizatartalékok kezelésére, a fizetési rendszerekre, a bankjegykibocsátásra, a könyvvizsgálók kinevezésére, a pénzügyi jelentéstételre, az árfolyampolitikára, a nemzetközi együttműködésre, valamint az EKB-nak a szankciók kivetésére vonatkozó jogának elismerésével kapcsolatos rendelkezései vonatkozásában. Az EKB felhívja a magyar hatóságok figyelmét arra a tényre, hogy a Szerződés 131. cikkének való megfelelés megkívánja, hogy a magyar jogszabályok összeegyeztethetők legyenek a Szerződésben és a KBER Alapokmányában[12] foglaltakkal, erre tekintettel a vonatkozó magyar jogszabályokat az Unióhoz történő csatlakozásig kellett módosítani. Erre tekintettel az MNB-nek az eurorendszerbe történő teljes integrációja érdekében szükséges módosításokat szintén a lehető leghamarabb el kell fogadni, míg azoknak azon a napon kell hatályba lépniük, amikor Magyarország bevezeti az eurót.

3.1.2. *Központi banki függetlenség és a monetáris finanszírozás tilalma*

Az olyan rendelkezések, amelyek értelmében egy NKB egy felügyeleti hatóság bármely kötelezettségének jogutódjává válik, kérdéseket vethet fel a pénzügyi függetlenség és a Szerződés 123. cikkének (1) bekezdésében[13] meghatározott monetáris finanszírozás tilalma vonatkozásában, összefüggésben a Szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló, 1993. december 13-i 3603/93/EK rendeletben[14] foglaltakkal.

A központi banki függetlenség elve megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az NKB-knak elegendő pénzügyi forrás álljon rendelkezésére a KBER-rel vagy az eurorendszerrel kapcsolatos, továbbá a saját nemzeti feladataik ellátásához[15]. Az MNB-nek átadott feladatok működési és pénzügyi szempontból nem gyakorolhatnak hatást annak a KBER-el kapcsolatos feladatai ellátására. E tekintetben az MNB új feladatait olyan módon kell ellátni, amely teljes mértékben összeegyeztethető az MNB intézményi és pénzügyi függetlenségével, és következésképp az nem hátráltathatja a KBER-el kapcsolatos feladatok megfelelő ellátását.

3.1.3. *A PSZÁF eszközeinek az MNB részére történő átadása*

A törvényjavaslat a PSZÁF által kezelt eszközöknek 2013. október 1-én az MNB-nek történő átadásáról rendelkezik[16]. Az EKB megjegyzi, hogy ezen eszközök körébe tartozik annak valamennyi tulajdona, mint például üzletrésztulajdona és számlaegyenlegei, de nem tartoznak ide a PSZÁF ingatlanjai, amelyek a Magyar Állam tulajdonában állnak, és amelyek vonatkozásában az MNB kizárólag vagyonkezelői jogokat szerez. A PSZÁF számlaegyenlegei az MNB részére kerülnek átutalásra annak az MNB által történő szabad felhasználása mellett.

12 Lásd a CON/2013/30 vélemény 2.3. bekezdését.

13 Lásd a CON/2010/33 vélemény 3.2.3. bekezdését.

14 HL L 332, 1993.12.31., 1. o.

15 Lásd az EKB Konvergenciajelentéseit, valamint a CON/2011/69 vélemény 3. bekezdését, valamint a CON/2012/52 vélemény 2.3. bekezdését.

16 A törvényjavaslat 174-177. szakaszai.

3.1.4. *A PSZÁF, valamint a Pénzügyi Békéltető Testület kötelezettségeire vonatkozó általános jogutódlás és a folyamatban lévő jogi eljárások*

A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslat akként rendelkezik, hogy az MNB válik a PSZÁF valamennyi kötelezettségének általános jogutódává, beleértve többek között annak szerződéses jogviszonyait, a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásokat, a peren kívüli jogorvoslati eljárásokat, az adózással összefüggő közigazgatási eljárásokat, valamint bármely egyéb típusú jogi eljárást is. A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslat további rendelkezései értelmében a PSZÁF-nak a folyamatban lévő közigazgatási perekkel kapcsolatos jogai és kötelezettségei az MNB-e fognak hárulni[17]. Következésképpen, valamennyi olyan jogviszonyért, amely fizetési kötelezettséggel jár, továbbá a magyar bíróságok által meghozott, a PSZÁF korábbi határozatai ellen jogorvoslatért forduló személyek részére kártérítést megállapító ítéletekért az MNB-nek kell helytállnia, anélkül, hogy lehetősége lenne utólagos megtérítési igénnyel a Magyar Államhoz fordulni. Ez kérdéseket vet fel a pénzügyi függetlenség, valamint a Szerződés 123. cikkében meghatározott monetáris finanszírozás tilalmának történő megfelelés vonatkozásában[18]. Annak érdekében, hogy az MNB úgy láthassa el az új felügyeleti feladatait, hogy azok ne gyakoroljanak kedvezőtlen hatást a már létező feladatainak ellátására, megfelelő források kell, hogy rendelkezésére álljanak, és a PSZÁF kötelezettségei - beleértve a PSZÁF által azoknak az MNB-nek történő átadását megelőzően végzett felügyeleti tevékenységek ellátásával kapcsolatos kötelezettségeket is - ne háruljanak az MNB-re. Mindezen túlmenően az MNB nem viselhet semmilyen, a PSZÁF feladatainak az MNB-nek történő átadása tényleges napját megelőző időhöz kötődő pénzügyi költséget vagy felelősséget[19].

Az EKB elvárná, hogy a PSZÁF feladatainak és hatásköreinek az MNB-re történő ruházását olyan intézkedések egészítsék ki, amelyek teljes mértékben mentesítik az MNB-t minden, a PSZÁF tevékenységeihez és szerződéses jogviszonyaihoz kapcsolódó, a feladatok átadását megelőző időszakra vonatkozó pénzügyi kötelezettség alól. Ennek magában kell foglalnia például a PSZÁF-al kapcsolatban folyamatban lévő, vagy ajövőbeni peres eljárások során történő jogi képviseletből eredő költségeket, valamint valamennyi egyéb jogviszonyból eredő pénzügyi kötelezettséget, beleértve az olyan munkaügyi jogviszonyokat is, amely bármely új MNB alkalmazott esetében a PSZÁF-al állt fenn[20]. Az ilyen rendelkezésnek a PSZÁF által működtetett Pénzügyi Békéltető Testület[21] működésével kapcsolatos valamennyi költséget is magában kell foglalnia.

A monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozó rendelkezéssel való összeegyeztethetőség megteremtése érdekében az MNB-t mentesíteni kell minden olyan pénzügyi kötelezettség alól,

17 Lásd a törvényjavaslat 175. szakaszát.

18 Lásd még a CON/2004/31 vélemény 15. bekezdését, a CON/2005/39 vélemény 8. bekezdését, valamint a CON/2011/46 vélemény 3.2.3. bekezdését.

19 Lásd például a CON2010/33 vélemény 3.2. bekezdését, a CON/2011/5 vélemény 3.1.-3.4. bekezdését, a CON/2010/7 vélemény 2.2.5. bekezdését.

20 Lásd például a CON2010/33 vélemény 3.2. bekezdését, a CON/2011/5 vélemény 3.1.-3.4. bekezdését, a CON/2010/7 vélemény 2.2.5. bekezdését.

21 A Pénzügyi Békéltető Testület egy jogi személyiség nélküli független testület, amelynek működését a PSZÁF finanszírozza.

amelyek a PSZÁF korábbi tevékenységeiből vagy jogviszonyaiból erednek. A törvényjavaslat ennek megfelelően történő módosításának elmaradása a törvényjavaslatban és az ahhoz benyújtott módosító javaslatban foglalt rendelkezéseket összeegyeztethetetlenné tenné a Szerződés 123. és 130. cikkében foglaltakkal.

3.1.5. *A felügyelt jogalanyok által történő pénzügyi hozzájárulás*

A felügyeleti díjak a felügyelt jogalanyokra vonatkozó törvényekben kerültek meghatározásra. A PSZÁF felügyeleti feladataival kapcsolatos pénzügyi hozzájárulások megfizetésének módjára vonatkozó eljárási szabályok jelenleg a PSZÁF elnöke által elfogadott rendeletekben kerültek szabályozásra. Ez idáig Magyarországon a pénzügyi felügyelet ellátását teljes mértékben a piaci szereplők hozzájárulásából fedezték, és ezt a finanszírozási rendszert a reformot követően is fenn kívánják tartani, annyiban, amennyiben a törvényjavaslat rendelkezik arról, hogy az MNB-nek átadott felügyeleti feladatokat a felügyelt jogalanyok hozzájárulásaiból, valamint a PSZÁF-tól átutalt pénzeszközökből finanszírozzák[22]. Az EKB értelmezése szerint a PSZÁF elnöke által elfogadott rendeletekben foglalt, a PSZÁF felügyeleti feladatainak finanszírozására vonatkozó részletes szabályok az MNB által végzett ezen feladatok finanszírozására is irányadóak maradnak 2013. október 1-ét követően is. Az MNB pénzügyi függetlenségének biztosítása érdekében az új felügyeleti feladatait a felügyelt jogalanyok által történő hozzájárulásokból kell fedezni. Ennek fedeznie kell az új feladatok MNB-nek történő átadásával, valamint az azok ellátásával kapcsolatos valamennyi költséget. Erre tekintettel az MNB-t a jövőben be kell vonni a felügyelt jogalanyok által fizetendő felügyeleti díj mértékének meghatározásába, továbbmenve, az ilyen hozzájárulások számítási módját az MNB által független módon, a tényleges költségeket figyelembe véve kell megállapítani.

Továbbmenve, az MNB-nek az új felügyeleti feladataival kapcsolatos működési költségeit elkülönítetten kell nyilvántartania a könyveiben, és azokat az MNB belső és külső könyvvizsgálóinak is figyelemmel kell kísérniük.

3.1.6. *Az MNB-nek a megfelelően képzett alkalmazottak kiválasztására és megtartására vonatkozó joga*

Mint ahogy az korábbi EKB véleményekben[23] is kifejezésre juttatásra került, a nem KBER-specifikus feladatok - mint például a pénzügyi felügyelet vagy a fogyasztóvédelem körébe tartozó feladatok - NKB-khoz történő telepítése során megfelelő mennyiségű pénzügyi és személyes erőforrást is az NKB-k rendelkezésére kell bocsátani annak érdekében, hogy ezeket a feladatokat oly módon végezzék el, hogy azok ne veszélyeztessék NKB-knak a KBER-el kapcsolatos feladataik ellátására szolgáló működési kapacitását[24]. A törvényjavaslat kifejezetten rendelkezik arról, hogy annak hatálybalépése napján a PSZÁF megszűnik, továbbá a PSZÁF által létesített

22 Lásd a CON/2010/33 vélemény 3.2.5. bekezdését.

23 Lásd például a CON/2006/15 vélemény 6.3. bekezdését, a CON/2010/33 3.2.4. bekezdését, valamint a CON/2011/5 vélemény 3.5. bekezdését.

24 Lásd például a CON/2007/8 vélemény 3. bekezdését, valamint a CON/2011/76 vélemény 3.3. bekezdését.

valamennyi munkajogviszony is megszűnik[25], azaz a PSZÁF egyetlen alkalmazottja sem válik automatikusan az MNB alkalmazottjává.

A törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítvány ugyanakkor arról rendelkezik, hogy 2013. október 1-én a PSZÁF valamennyi alkalmazottja az MNB alkalmazottjává válik. Ez a rendelkezés sérti az MNB-nek az alkalmazottak kiválasztásához fűzött autonómiájára vonatkozó jogát, mivel az nem teszi lehetővé a központi bank számára, hogy kizárólagos és független döntést hozzon azzal kapcsolatban, hogy munkaviszonyt alakítson-e ki a korábban a PSZÁF által foglalkoztatott alkalmazottakkal[26].

Ugyanakkor a feladatok és felelősségi körök MNB-nek történő átadásának zökkenőmentessé tétele érdekében megfelelő időnek kell rendelkezésre állnia az MNB számára a törvényjavaslat hatályba lépéséig annak érdekben, hogy az új feladatai megfelelő ellátása érdekében szükség esetén a saját választása szerinti szakértő alkalmazottakat vehessen fel.

A 3.1.4. bekezdésben foglaltakkal összhangban biztosítani kell azt, hogy az MNB nem fog anyagi felelősséget vállalni az általa az alkalmazottak kiválasztásához fűzött autonómiára alapján felvett új alkalmazottaknak a múltban a PSZÁF-al fennállt foglalkoztatási jogviszonyából eredő pénzügyi kötelezettségek tekintetében.

3.1.7. *A Pénzügyi Stabilitási Tanács*

A törvényjavaslat az MNB-n belül létrehoz egy új szervet, amely a makroprudenciális politika, a pénzügyi piac felügyelete valamint az MNB-nek a szanálási hatóságként való új feladata tekintetében fog döntéseket hozni a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai kereteken belül. Az ezzel kapcsolatos feladatok, azaz az MNB makro- és mikroprudenciális feladatai, valamint a szanálási hatósági feladatai tekintetében a Monetáris Tanács határozza meg a stratégiai keretrendszert. Az igazgatóság fogja végrehajtani a Pénzügyi Stabilitási Tanács határozatait az elnökön, valamint különösen az elnöki rendeleteken keresztül.

A törvényjavaslat a Pénzügyi Stabilitási Tanács alábbi összetételéről rendelkezik: az MNB elnöke elnökként, az MNB-nek a makroprudenciális politikához és a pénzügyi felügyelethez kötődő alapvető feladatait felügyelő alelnökök, valamint az elnök által kijelölt vezetők. A Nemzetgazdasági Minisztérium egy képviselője, valamint az MNB elnökétől származó meghívás alapján további szakértők is részt vehetnek a Pénzügyi Stabilitási Tanács ülésein. Az EKB üdvözli azt, hogy a külső résztvevők tárgyalási joga[27] nem keletkeztet szavazati jogot ezen résztvevők számára. Továbbmenve, ezt a jogot nem lehet akként gyakorolni, hogy az korlátozza a Pénzügyi Stabilitási Tanács tagjainak függetlenségét.

3.1.8. *A PSZÁF elnöke által elfogadott jogszabályok*

A PSZÁF-ról szóló törvény jelenleg lehetővé teszi a PSZÁF elnöke számára, hogy másodlagos jogszabályokat fogadjon el a hatáskörébe eső tárgykör szabályozása érdekében. A jogbiztonság érdekében ezen jogszabályoknak hatályban kell maradniuk a felügyeleti feladatoknak az MNB

25 A törvényjavaslat 180. szakasza.

26 Lásd a CON/2010/33 vélemény 3.2.4. bekezdését.

27 A törvényjavaslat 13. szakaszának (8) bekezdése.

részére történő átadását követően is. Az EKB értelmezése szerint a törvényjavaslat nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná azt, hogy a PSZÁF elnöke által elfogadott rendeleteket az MNB elnöke hatályon kívül helyezze, és azok helyébe az MNB elnöke által független módon elfogadott rendeleteket léptessen az MNB új feladatai vonatkozásában.

Az EKB elvárja, hogy a hatáskörébe tartozó jogszabálytervezetek vonatkozásában a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően konzultáljanak vele az MNB elnöke általi elfogadásra előkészített nemzeti jogszabályok tervezetéről.

3.1.9. *Az MNB más szervekkel való együttműködése*

A törvényjavaslat előírja[28], hogy a 4. szakasz (9) bekezdésében foglalt felügyeleti feladatok vonatkozásában az MNB nemzetközi szervezetekkel működik együtt a kétoldalú megállapodásokban meghatározott mértékben. Az MNB információt fog szolgáltatni a nemzetközi szervezetek számára, feltéve hogy a vonatkozó magyar jogszabályok lehetőséget biztosítanak az adatoknak az ilyen szervezetek részére történő továbbítására. Ellentétben a PSZÁF törvény egy közelmúltban történt módosításával[29], a törvényjavaslat 139. szakasza nem sorolja fel az EKB-t valamint a KBER-t azon szervezetek között, amelyekkel az MNB együttműködik. Továbbmenve, a törvényjavaslatot a tekintetben is módosítani kell, hogy az tükrözze a KBER-el és az EKB-val a statisztika terén való együttműködésre vonatkozó jogi kötelezettséget. Az ilyen együttműködésről a KBER Alapokmánya 46.2. cikkének első bekezdése rendelkezik. Habár a KBER Alapokmányának 34.1. cikke alapján a statisztika körében elfogadott rendeletek nem keletkeztetnek jogokat vagy kötelezettségeket azon tagállamok tekintetében, amelyek még nem vezették be az eurót, a KBER Alapokmányának 5. cikke (statisztikai adatok gyűjtése) minden egyes tagállamra attól függetlenül irányadó, hogy az bevezette-e az eurót. Továbbmenve, az Alapokmány 5.4. cikkét végrehajtó, az Európai Központi Bank által végzett statisztikai adatgyűjtésről szóló, 1998. november 23-i 2533/1998/EK[30] tanácsi rendelet 4. cikke előírja a tagállamok számára, hogy „…maguk szervezzék meg a statisztikai adatszolgáltatást, és … teljes körűen működjenek együtt a KBER-el az Alapokmány 5. cikkéből fakadó kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében”. Ennek megfelelően azon tagállamok, amelyek pénzneme nem az euro, kötelesek nemzeti szinten kialakítani és végrehajtani minden olyan intézkedést, amelyet megfelelőnek találnak az EKB statisztikai adatszolgáltatási követelményeinek kielégítése érdekében szükséges statisztikai adatgyűjtésre, valamint a statisztika körében az időszerű felkészülésre, amelyre a résztvevő tagállammá válásuk érdekében szükség van.

28 Lásd a törvényjavaslat 42. szakaszának (2) bekezdését.

29 Lásd a PSZÁF törvény 11. szakasza (1) bekezdésének az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCVIII. törvényben foglalt módosítását.

30 HL L 318., 1998.11.27., 8. o.

3.1.10. *A Kormánynak a rendeletek elfogadásáról történő tájékoztatására vonatkozó kötelezettség*

A makroprudenciális feladatok MNB által történő ellátása nem lehet hatással: a) az MNB funkcionális, intézményi és pénzügyi függetlenségére; illetve b) az MNB-nek a Szerződés valamint a KBER Alapokmánya alapján a KBER-el kapcsolatos feladatai ellátására.

A törvényjavaslat 169. szakaszának (4) bekezdése előírja az MNB elnöke számára, hogy az egyes piaci tevékenységeket korlátozó rendelete[31] vonatkozásában a rendelet elfogadását megelőzően tájékoztassa a Kormányt. Az MNB-nek az elfogadás szükségességét is meg kell indokolnia. A törvényjavaslat nem ad okot arra, hogy az MNB elnökének miért kell előzetesen tájékoztatnia a Kormányt, így ez a rendeletek elfogadása vonatkozásában felveti a jogosulatlan kormányzati befolyás lehetőségét. Ez a makroprudenciális feladatai ellátása során az MNB függetlenségének sérelmét jelentené, amelyet a törvényjavaslat 1. szakaszának (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban kell biztosítani.

3.1.11. *Az MNB új feladatainak magára vállalására vonatkozóan javasolt időkeret*

A törvényjavaslat értelmében az MNB-nek az új felügyeleti feladatai tekintetében 2013. október 1-én teljességgel működőképesnek kell lennie[32]. Figyelembe véve azt, hogy a törvényjavaslat tervezett elfogadására 2013. szeptemberének végén fog sor kerülni, a törvényjavaslat nem rendelkezik a törvényjavaslat elfogadása és a PSZÁF tényleges megszűnése – amely egyben az MNB új feladatai megkezdésének időpontja is - közötti elégséges időtartamról[33].

Mint ahogy az a konzultáló hatóság és az MNB részéről is elismerésre került, a felügyelet feladatok átvétele „jelentősen összetett feladat", amely az MNB részéről komoly szervezeti átalakítást követel meg, különösen az alkalmazandó belső szabályok kialakítása, az új feladatok ellátásához szükséges emberi és pénzügyi erőforrások biztosítása, valamint a pénzügyi piacok felügyeletével kapcsolatos gyakorlati tevékenységének megkezdése tekintetében. Mindazonáltal elképzelhető, hogy a törvényjavaslat elfogadása és hatályba lépése között rendelkezésre álló idő nem fogja lehetővé tenni az MNB számára, hogy 2013. október 1-től kezdve biztosítsa a teljes pénzügyi piac hatékony felügyeletének folytatólagosságát. A felügyelet folytatólagossága szükséges a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében, és alapvető fontosságú az, hogy a felügyeleti szerkezet újjászervezése következtében semmilyen időtartamban ne szüneteljen a felügyelet ellátása. Erre tekintettel az EKB azt javasolja a konzultáló hatóságnak, hogy határozzon meg egy, a 2013. október 1-ét követő időpontot az MNB új feladatokkal történő megbízására.

3.2. Egyes különös feladatoknak az MNB által történő ellátása

3.2.1. *Az MNB új feladatainak makroprudenciális vonatkozásai*

Az EKB üdvözli, hogy a törvényjavaslat megbízza az MNB-t a rendszerszintű kockázatok feltárásához és kezeléséhez kapcsolódó alapvető feladatokkal. Az EKB támogatja a hatékony makroprudenciális politikai keretrendszerek tagállamokon belül történő kialakítását, összhangban az ERKT/2011/3 ajánlásban meghatározott alapelvekkel. Továbbmenve, az EKB szerint az EKB-

31 Lásd a törvényjavaslat 169. szakaszának (1) bekezdésében meghatározott rendeletet.

32 A törvényjavaslat 172. szakasza.

33 Lásd a CON/2011/46 vélemény 3.2.5. bekezdését és a CON/2010/33 vélemény 3.2.6. bekezdését.

nak, valamint az NKB-knak vezető szerepet kell játszaniuk a makroprudenciális felügyeletben, tekintettel a pénzügyi stabilitás területén meglévő tapasztalataikra és feladataikra.[34]

A rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények lehetséges csődjének elkerülése érdekében tervezett intézkedések vonatkozásában a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló 2013/36/EU irányelv[35] a „globálisan rendszerszinten jelentős intézmények és egyéb rendszerszinten jelentős intézmények"[36] valamint a „rendszerkockázati tőkepuffer"[37] vonatkozásában is külön rendelkezéseket tartalmaz a tőkekövetelményekre. Az egyértelműség fokozása és a jogbiztonság megteremtése érdekében az EKB azt javasolja, hogy a törvényjavaslat 34. szakaszában foglalt rendelkezéseket teljes mértékben hozzák összhangba a 2013/36/EU irányelv rendelkezéseivel, egyértelműen elkülönítve e két különböző típusú eszközt.

Továbbmenve, javasolt a magyar jogalkotó számára annak megfontolása, hogy a törvényjavaslat lefedje azon további eszközöket is, amelyek a 2013/36/EU irányelv értelmében a nemzeti makroprudenciális hatóságok rendelkezésére állnak.

A fenti észrevételek nem jelentik az ERKT/2011/3 ajánlás nyomonkövetési értékelésében foglalt következtetések sérelmét, amelyet a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról szóló, 2010. november 24-i 1092/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[38] 17. cikke alapján az ERKT fog előkészíteni.

Ebben az összefüggésben az EKB mindenekelőtt megjegyzi, hogy a törvényjavaslat 4. szakaszának (7) bekezdése nem csak az új feladatokról rendelkezik, hanem az MNB-nek a pénzügyi közvetítőrendszer ellenállóképességének javítására, valamint a makroprudenciális politika által a gazdasági fejlődéshez történő fenntartható hozzájárulásra vonatkozó új céljáról is. A Szerződés 127. cikkének (1) bekezdésével, valamint a KBER Alapokmánya 2. cikkében foglaltakkal összhangban ez a cél nem veszélyeztetheti az árstabilitás elsődleges célját, amelyről a törvényjavaslat 3. szakaszának (1) bekezdése rendelkezik. A törvényjavaslatot ennek tükrözése érdekében módosítani kell.

Továbbmenve, a Szerződés 127. cikkének (1) bekezdésével, valamint a KBER Alapokmánya 2. cikkében foglaltakkal összhangban, az MNB másodlagos céljai nem veszélyeztethetik a KBER elsődleges- és másodlagos céljait. Ez az MNB-nek az Eurorendszerbe történő teljes jogi integrációja érdekében szükséges, ennél fogva egy ilyen hatályú jogi rendelkezésnek kell hatályba lépnie azon a napon, amikor Magyarország bevezeti az eurót.[39]

---

34 Lásd a CON/2013/30 vélemény 2.1. bekezdését.

35 HL L 176, 2013.6.27., 338. o.

36 Lásd a 2013/36/EK irányelv 131. cikkét.

37 Lásd a 2013/36/EK irányelv 133. cikkét.

38 HL L 331., 2010.12.15., 1. o.

39 Lásd még az EKB 2012. évi Konvergenciajelentését, országonkénti összefoglaló 57-58. o.

3.2.2. *Az MNB szanálási hatósági feladata*

A törvényjavaslat[40] az MNB-t jelöli ki szanálási hatóságként. Az EKB akként értelmezi, hogy e tekintetben a részletes szabályok külön jogszabályban kerülnek meghatározásra. Az MNB számára megfelelő forrásoknak kell rendelkezésre állniuk ezen új feladat ellátása érdekében.

Mivel az ezt a feladatot részletező jogszabály még nem került előkészítésre, az EKB nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az MNB-nek a szanálási hatóság feladataival történő megbízására vonatkozó képességét. A jogbiztonság megteremtése érdekében az MNB ezen új feladatairól rendelkező nemzeti jogszabály időszerű elfogadása szükséges. Továbbmenve, a szanálási hatósági feladatok MNB által történő ellátása nem lehet hatással: a) az MNB funkcionális, intézményi és pénzügyi függetlenségére; illetve b) az MNB-nek a Szerződésen valamint a KBER Alapokmányán alapuló feladatainak ellátására.

Mindezen túl EKB megjegyzi, hogy az NKB-k feladatihoz kapcsolódó nemzeti jogszabálytervezetek az EKB hatáskörébe esnek, így azok a 98/415/EK határozatban foglaltakkal összhangban a konzultációs kötelezettség hatálya alá tartoznak.

3.2.3. *Az MNB új fogyasztóvédelmi feladata*

Mint ahogy azt az EKB a korábbiakban megjegyezte[41], a fogyasztóvédelem nem szerepel az NKB-knak a KBER Alapokmánya által meghatározott feladatai között. Ugyanakkor, mint az korábban is hangsúlyozásra került[42], az EKB véleménye szerint ez a feladat nem befolyásolja a KBER céljait és feladatait. A KBER Alapokmánya 14.4. cikkének utolsó mondata alapján ezt a feladatot az MNB felelőssége és kockázata mellett kell ellátni, és azt nem lehet a KBER feladatai közé tartozónak tekinteni. Az EKB értelmezése szerint ez a feladat annak a teljes pénzügyi piac felügyeletével kapcsolatos átfogó felelősségére tekintettel került az MNB-re telepítésre.[43] Ez a feladat kiegészítheti az MNB felügyeleti hatásköreit, és ezáltal hozzájárulhat a pénzügyi piac megbízhatóságához és a piacba vetett bizalom megőrzéséhez.

Az új hatásköröknek az MNB-hez történő telepítése a pénzügyi szolgáltatási tranzakciók és az MNB felügyelete alá tartozó jogalanyok által kínált szolgáltatások átláthatóságát kívánja biztosítani. Ez a feladatelosztás fokozhatja a nemzeti szabályozói keretrendszer egyértelműségét és hatékonyságát, egyúttal biztosítva a megfelelő fogyasztóvédelmet és az egyenlő versenyfeltételeket. A prudenciális felügyelet és a befektető- illetve fogyasztóvédelem célja a pénzügyi piac megbízhatóságának megőrzése és a piacba vetett bizalom megerősítése.

Ugyanakkor, mint azt az EKB korábban már más NKB-k vonatkozásában is kijelentette, fontos annak biztosítása, hogy a prudenciális felügyelet valamint a befektető- illetve fogyasztóvédelem megfelelően és egyenlő módon legyenek hangsúlyosak, és hogy azok ellátásához megfelelő források álljanak rendelkezésre[44]. Az ezen kiegészítő hatáskörök MNB részére történő

40 A törvényjavaslat 4. szakaszának (8) bekezdése.

41 Lásd például a CON/2011/46 vélemény 3.4. bekezdését, valamint a CON/2012/52 vélemény 2.4. bekezdését.

42 Lásd a CON/2006/47, a CON/2006/38, CON/2007/8 és a CON/2007/29 véleményt.

43 Lásd a törvényjavaslat 80-90. szakaszát.

44 Lásd a CON/2006/47, a CON/2006/38, CON/2007/8 és a CON/2007/29 véleményt.

rendelkezésre bocsátásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy az MNB-nek a KBER feladatai ellátására szolgáló kapacitásait sem működési, sem pénzügyi szempontból ne érintse a törvényjavaslat által bevezetett egyetlen további feladat sem.

3.2.4. *Az MNB-nek az EMIR-el és a SEPA-val, valamint a forgatható utalványok felügyeletével kapcsolatos új feladatai*

A magyar hatóságok a közelmúltban konzultáltak az EKB-val[45] az MNB-ről szóló, jelenleg hatályos törvénynek a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról szóló 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben[46] (a továbbiakban: EMIR), valamint az euroátutalások és -beszedések technikai és üzleti követelményeinek megállapításáról szóló, 2012. március 14-i 260/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben[47] (a továbbiakban: SEPA) foglaltak végrehajtása érdekében szükséges módosításáról.

Az MNB-ről szóló törvény ezen legutóbbi módosítása a törvényes fizetőeszköznek nem minősülő forgatható utalványokat kibocsátó és visszaváltó jogalanyok tevékenységének felügyeletével kapcsolatos rendelkezéseket is bevezetett. Következésképpen, a magyar jogalkotóknak meg kell fontolniuk az MNB-nek az EMIR és a SEPA fenti rendelkezéseire, továbbá az ilyen forgatható utalványokat kibocsátó jogalanyok regisztrációjára és felügyeletére vonatkozó illetékes hatósági szerepével kapcsolatos rendelkezéseknek a törvényjavaslatba történő beillesztését.

3.2.5. *A törvényjavaslatnak a bankjegyekre és a pénzérmékre vonatkozó rendelkezései*

A törvényjavaslatnak az MNB bankjegyek és érmék kibocsátására vonatkozó kizárólagos jogát meghatározó 4. szakaszának (2) bekezdése és a 23-26. szakaszai nincsenek tekintettel a Tanács és az EKB e körben fennálló hatásköreire.

Továbbmenve, a törvényjavaslatnak utalnia kell arra, hogy a „bankjegyek és érmék”-re „a magyar és külföldi törvényes fizetőeszközök”-re és a „forgalomban lévő törvényes fizetőeszköz”-re vonatkozó hivatkozások az eurobankjegyeket és érméket is lefedik-e. Ezen hivatkozásoknak általánosságban főként a törvényes fizetőeszköznek minősülő magyar pénznemet kell magukba foglalniuk. Amennyiben a külföldi fizetőeszközök az eurobankjegyeket és érméket is lefedik, úgy az EKB az javasolja, hogy a törvényjavaslatban kerüljön pontosításra az, hogy azokra az uniós jog vonatkozó rendelkezései alkalmazandók, amelyeket nemzeti jogszabály nem helyettesíthet. A jogbiztonság és a konzisztencia érdekében valamennyi fent hivatkozott kérdést meg kell határozni.

A törvényjavaslat 23. szakasza (9) bekezdésének előnyére válna egy olyan módosítás, amely tisztázza azt, hogy a biztonsági eszközök működésbe hozatala miatt megrongálódott, magyar pénznemben denominált bankjegyek átváltását igénylő személyeknek bizonyítaniuk kell azt, hogy ők a jóhiszeműen eljáró tulajdonosok vagy más módon felhatalmazott személyek, akik áldozatául váltak az ezen bankjegyek megrongálódásához vezető ténylegesen elkövetett, vagy megkísérelt

45 Lásd a CON/2013/40 véleményt.

46 HL L 201, 2012.7.27., 1. o., 14. cikk (1) bekezdés, 15. cikk (1) bekezdés, 18. cikk , 20. cikk, 21. cikk (1) bekezdés, 35. cikk, 41. cikk (1) bekezdés, 49. cikk (1) bekezdés, 54. cikk (1) bekezdés.

47 HL L 94., 2012.3.30., 22. o., 10. cikk.

bűncselekménynek. Ezzel a módosítással elkerülhetővé válna annak lehetővé tétele, hogy maga a bűnelkövető kérelmezze az MNB-től az ilyen megrongálódott bankjegyek cseréjét pusztán egy, a megrongálódás okát igazoló hivatalos irat bemutatásával, mint ahogy azt a törvényjavaslat 23. szakaszának (9) bekezdése előírja.

A bármilyen pénznemben denominált fizetőeszközökre irányadó egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében az „ideértve az euróban denominált fizetőeszközöket is" megfogalmazást be kell illeszteni a törvényjavaslat 24. szakaszának (4) és (5) bekezdésébe a „külföldi fizetőeszköz" szavakat követően. Erre azért van szükség, mivel értelmezésünk a „külföldi fizetőeszköz"-re történő hivatkozás nem minden esetben foglalja magában az eurobankjegyeket és -érméket[48].

Végezetül, az EKB a törvényjavaslat 26. szakasza (2) bekezdésének módosítását javasolja annak tisztázása érdekében, hogy az eurobankjegyek és -érmék utánzatainak - ideértve az euroérmékhez hasonló emlékérméket és érméket - a vonatkozó uniós jogi követelmények, és nem pedig az azoktól eltérő, az MNB elnöke által rendeletben meghatározott, az utánzatokra vonatkozó követelményeknek kell megfelelniük.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2013. július 26-án.

[aláírás]

az EKB elnöke
Mario DRAGHI

48 Lásd a törvényjavaslat 24. szakaszának (3) bekezdését.